



Zona costeira brasileira: delimitação, questões jurídicas, unidades de conservação e natureza de patrimônio nacional

Autora: Mariana Almeida Passos de Freitas

Doutora em Direito Socioambiental
pela PUCPR

publicado em 30.06.2015

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Resumo

A zona costeira brasileira possui 8.500 km, constituindo-se em uma das regiões de maior relevância em nosso país. Trata-se de local frágil, com ecossistema peculiar, com extrema beleza natural e, por isso, bastante cobiçado. O turismo é de grande importância, sendo os atrativos notórios, razão pela qual deve ser legalmente protegido. Muitas unidades de conservação foram criadas nessas áreas a fim de melhor defender o local e determinados ambientes nelas existentes. A zona costeira é constitucionalmente considerada como patrimônio nacional, devendo sua proteção dar-se mediante lei.

1 Zona costeira

Entre os diversos termos usados para designar a linha de contato entre a terra e o mar, os mais comuns são: **litoral**, **zona costeira**, **costa** e **orla marítima**. Uma análise detida de cada uma dessas palavras mostrará que elas têm origem e significado diversos. No presente trabalho, entretanto, a palavra **litoral** será empregada como sinônimo de **zona costeira** (expressão com senso mais abrangente e genérico), que engloba também **costa** e **orla**.⁽¹⁾

É oportuno lembrar alguns conceitos jurídicos de outros ambientes encontrados na zona costeira, os quais não podem ser confundidos entre si: **mar territorial** e **plataforma continental**. As definições legais de tais regiões encontram-se dispostas na Lei 8.617, de 04.01.1993:

"Art. 1º. O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

(...)

Art. 11. A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos

casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.”

Vê-se que essa lei brasileira seguiu exatamente o estipulado no art. 3º da Convenção sobre o Direito do Mar, realizada em Montego Bay (que entrou em vigor no Brasil por meio do Decreto Presidencial 1.530, de 22.06.1995). O mar territorial é bem da União, nos termos do art. 20, inc. VI, da Constituição Federal. Oportuna é a definição de Celso Ribeiro Bastos:

“Mar territorial é aquela porção dos oceanos sobre a qual os Estados ribeirinhos exercem soberania. Pela Lei 8.617, de 04.01.1993, o Brasil fixou em 12 (doze) milhas de extensão o seu mar territorial, bem como o subsolo desse mar e o espaço aéreo correspondente. Todavia, a soberania exercida no mar territorial encontra limites na ordem jurídica internacional.”(2)

Quanto à plataforma continental, cuja definição por lei brasileira é exatamente a constante do art. 76 da Convenção do Direito do Mar, o Estado brasileiro exerce direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais (CF, art. 20, inc. V). Conforme destaca Diógenes Gasparini,

“[...] sua importância encontra-se no fato de que contém as mesmas riquezas minerais existentes no território adjacente. É, assim, fonte de riqueza natural, viveiro da fauna e da flora marinha. Daí a razão de a Constituição prescrever que são bens da União ‘os recursos naturais da plataforma continental’ (art. 20, inc. V).”(3)

2 Definição, delimitação e considerações gerais

A definição mais comum para **zona costeira** no Brasil é “zona de interação dos meios terrestres, marinhos e atmosféricos”. A Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (Unclos) definiu-a como “aquela onde ocorre interação entre a terra e o mar, na qual a ecologia terrestre e o uso afetam diretamente o espaço oceânico e vice-versa”. Entretanto, tais definições são deveras simplistas, pois não expressam o real significado de **litoral**. Como advertido por Gilberto D’Ávila Rufino, “no que toca à terra, uma definição das zonas costeiras não pode negligenciar os ecossistemas terrestres que interagem com o meio marinho” [tradução nossa].(4) Muita propriedade tem essa afirmativa, já que ecossistemas terrestres como as dunas ou as restingas, uma vez degradados, podem causar modificações substanciais na zona costeira.

Assim, a Resolução 01, de 21.11.1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) define de forma mais completa **zona costeira**, no subitem 3.2, como

“a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar; leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías; comporta, em sua integridade, os processos e interações característicos das unidades ecossistêmicas [...]”

Interessante é a definição de Jean Pierre Levy, citado por

Rufino:

"A definição de zona costeira obedece a critérios eminentemente variáveis. Se é unanimemente admitido que ela constitui um espaço privilegiado, caracterizado pela influência máxima recíproca dos meios terrestre e marinho, sua extensão espacial é função de critérios utilizados: ela é às vezes definida sobre a base de características ecológicas (salinas, mangues) ou geográficas, de limites administrativos (cantões, regiões) ou de distâncias arbitrárias."(5) [tradução nossa]

A delimitação da zona costeira brasileira é atualmente fornecida pelo Plano de Gerenciamento Costeiro II. O primeiro dos planos havia remetido tal delimitação aos estados e municípios. Apesar de longa, é essencial sua citação neste momento do estudo:

"[...] Zona costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:
Faixa Marítima – é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.
Faixa Terrestre – é a faixa do continente formada pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, a saber:
a) os Municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
b) os Municípios não defrontantes com o mar que se localizam nas regiões metropolitanas litorâneas;
c) os Municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
d) os Municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a zona costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
e) os Municípios estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e
f) os Municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os Municípios referidos nas alíneas anteriores."

Desse modo, de acordo com o Plano de Gerenciamento Costeiro em vigor, são considerados municípios pertencentes à zona costeira não apenas os diretamente ligados ao mar, mas também os que dele dependem ou com ele possuem alguma forma de relação.

Conforme dispõe o capítulo 17, item 17.3, da Agenda 21, datada de 1992, mais da metade da população mundial vivia em um raio de sessenta quilômetros do litoral. Em face do tempo decorrido, certamente esse número cresceu. O Brasil possui 7.367 km de litoral. Se calculados os recortes litorâneos, como reentrâncias, golfões, baías etc., a extensão fica em 8.500 km, com predominância de praias oceânicas pouco sinuosas. Nessa faixa concentra-se um quarto da população brasileira, aproximadamente 36,5 milhões de pessoas, residentes em 500 municípios. Na verdade, cerca de dois terços da humanidade habitam em zonas costeiras. Na União Europeia, metade da população reside em uma faixa de 50 quilômetros ao longo da

costa.(6)

No Brasil, as atividades econômicas costeiras são responsáveis por cerca de 70% do produto interno bruto (PIB) nacional, principalmente devido à existência de portos nos quais é realizada grande parte da atividade econômica exportadora brasileira. A maioria das metrópoles encontra-se à beira-mar. Na faixa litorânea existem desde grandes cidades, como o Rio de Janeiro, até pequenos municípios pouco desenvolvidos, inclusive locais que nem são considerados municípios, mas simples vilas.

A crescente exploração dos recursos marinhos sem o devido cuidado pode levar à degradação do ambiente, com consequente prejuízo da qualidade de vida. Segundo observou Michel Prieur, "o litoral é um espaço raro e frágil".(7)

Outro ponto a destacar nesse tipo de região é a intensa atividade derivada da navegação e da existência de portos. Além disso, é nas áreas próximas à costa que se encontram com mais abundância e disponibilidade as fontes alimentares próprias do sistema oceânico. São oportunas as palavras de Cíntia Maria Afonso, ao lembrar que

"É, dessa forma, fácil identificar a importância das regiões costeiras, concentradoras de intensa atividade biológica, e a vulnerabilidade às intensas atividades humanas vinculadas a estas.

No Brasil [...] o quadro apresentado se repete, com importantes atividades humanas se localizando em áreas próximas à costa, muitas vezes em áreas altamente sensíveis, como os estuários."(8)

Atividade de grande relevância é o turismo, propiciada justamente pela existência do mar. A propósito, a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico é disciplinada pela Lei 6.513, de 22.12.1977.

O litoral é identificado como espaço para o lazer, o que torna ainda mais valorizadas as regiões bem preservadas e próprias para o ecoturismo. Antonio Carlos Robert de Moraes, ao estudar a questão, afirma: "Identifica-se, assim, mais um campo no qual a posição em tela apresenta, se não exclusividade, pelo menos grande favorabilidade locacional".(9) Desse modo, o turismo é uma das principais atividades econômicas de diversas cidades costeiras. Algumas, principalmente as pequenas, nele têm a única atividade econômica, inclusive com reflexos negativos na área imobiliária: a expansão dos loteamentos e a crescente demanda de áreas disponíveis favorece o surgimento de construções irregulares, muitas vezes realizadas sem a devida autorização do poder público.

O turismo é uma atividade importantíssima para as cidades litorâneas, mas sua gestão deve ser realizada de maneira adequada para que se torne fonte essencial de revitalização econômica. O ideal é que seja realizado de forma sustentável, sempre com preocupação em relação aos bens socioambientais. Deve-se evitar que as cidades litorâneas cresçam de forma caótica e engendrem, dessa forma, graves problemas sociais e ambientais.

Não se olvide, também, que o ecossistema litorâneo é todo especial. Nele se encontra uma variedade de *habitats* e

ecossistemas, como restingas, costões, manguezais, ilhas, dunas, praias arenosas, dentre outros, nos quais estão abrigadas inúmeras espécies da flora e da fauna brasileira. Explorando o presente assunto e ressaltando sua importância, Cintia Maria Afonso pondera que

“esses ecossistemas desempenham papel fundamental na manutenção da qualidade de vida: são estabilizadores climáticos e hidrográficos e protetores do solo (é indiscutível seu valor para evitar assoreamento de rios, bem como controlar inundações), além de serem supridores de matéria-prima para consumo humano.”(10)

Registre-se que, na zona costeira, não só a natureza é diversa, mas também os costumes, a música, a dança, a culinária, o modo de ser dos habitantes. É uma região *sui generis* inclusive em relação à sua ocupação e ao uso do solo, gerando uma renda diferenciada devido aos tipos de atividades exclusivas desse local. Exatamente dessa forma manifesta-se Antonio Carlos Robert de Moraes:

“Em termos ainda bastante genéricos, pode-se dizer que se trata de uma localização diferenciada que, em qualquer quadrante do globo, apresenta características naturais e de ocupação que lhe são próprias, circunscrevendo um monopólio espacial de certas atividades. Portanto, o recorte do litoral justifica-se amplamente como uma mediação geográfica.”(11)

O fato de ser a zona costeira um espaço com tanta diversidade, além de escasso, torna-a mais atraente e ao mesmo tempo mais vulnerável do que as regiões interiores. Não se trata de simples valor econômico, que obviamente é importante para quem ali habita, mas principalmente de valor ambiental ou, ainda mais, socioambiental, especialmente no que diz respeito às praias preservadas e pouco exploradas do ponto de vista turístico e imobiliário. A perspectiva de exploração dessas potencialidades leva a um processo acelerado de ocupação do litoral brasileiro.

As zonas litorâneas do Brasil foram as primeiras a ser povoadas e colonizadas após o Descobrimento – dos dezoito primeiros núcleos fundados pelos portugueses, apenas São Paulo não se encontrava à beira-mar. A escolha pelo litoral deu-se pela facilidade de escoamento dos produtos para os mercados internacionais. Formaram-se então aglomerados na zona costeira, principalmente após a construção de estradas ligando o interior ao litoral. A ocupação deu-se de forma um tanto irregular.

Hoje se intensifica o grande movimento migratório em direção à costa, dando origem a contingente expressivo de pessoas que, por não serem absorvidas pelo mercado de trabalho, acabam por ficar no mercado informal. Esse fato por si só já pode gerar problemas: sem emprego, acabam por instalar-se na praia com barracas, quiosques, para desenvolver ali as mais variadas formas de comércio.

Outro fenômeno, mencionado por Antonio Carlos Robert de Moraes, é a chamada “segunda residência”, ou seja, as residências de veraneio, que durante a maior parte do ano se encontram vazias e constituem um fator expressivo na urbanização litorânea. Assim, em decorrência desse contingente populacional que migrou e ainda migra para a zona costeira e das casas de veraneio (geralmente pertencentes a pessoas com alto

poder aquisitivo), o poder público passou a preocupar-se mais com o desenvolvimento da região, com a execução de obras, sem levar em conta o impacto que pudessem causar ao meio ambiente. Conforme analisa Robert de Moraes, “[...] o avanço rápido sobre os espaços costeiros, nas últimas décadas, tem um substrato estatal claro, expresso em obras viárias, portuárias e de instalação de equipamentos produtivos, conduzidas sem nenhuma preocupação com os impactos ambientais ocasionados”.(12)

Tal fato permite incluir a Administração Pública entre os principais agentes de intervenção nos espaços litorâneos, agente esse cuja ação cria atrativos locais ao mesmo tempo em que dilapida o patrimônio natural e cultural existente. Ou seja, os municípios preocupam-se muito com o progresso local, com o intuito de criar atrativos para incrementar o turismo, esquecendo-se, muitas vezes, de conciliar desenvolvimento com preocupação ambiental. A urbanização crescente e descontrolada intensifica a demanda de terras, com consequentes desmatamentos e aterros, como se pode verificar na zona costeira, já bastante fragmentada e descaracterizada:

“[...] a notória ampliação de usos do espaço notadamente urbano vem ocasionando, de forma crescente, a degradação dos frágeis ecossistemas correlatos, impondo-se a inadiável conciliação do desenvolvimento socioeconômico-urbanístico com a preservação do patrimônio ambiental local (tanto o natural como o cultural).”(13)

É previsível o crescimento das cidades litorâneas, principalmente daquelas pequenas e pouco desenvolvidas, nas quais geralmente grande parte da população vive em situação de extrema pobreza. É fundamental, entretanto, que tal crescimento econômico seja compatível com a conservação da natureza, na forma do chamado “desenvolvimento sustentável”, conforme definido pela Comissão de Brundtland, de 1987, no relatório “Nosso Futuro Comum”: “ir ao encontro das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de ir ao encontro de suas próprias necessidades”. E adiante, completado: “O meio ambiente é onde todos vivemos; e desenvolvimento é o que todos fazemos na tentativa de melhorar o nosso quinhão dentro daquele local em que vivemos. Os dois são inseparáveis” [tradução nossa].(14)

Veja-se o que diz Antônio Augusto Cançado Trindade acerca do desenvolvimento sustentável:

“Pode bem ocorrer que o princípio do desenvolvimento sustentável – que, no ponto de vista da Comissão Brundtland, requer que se atenda às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a habilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades – forneça um possível vínculo entre o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio. Enfatiza que o meio ambiente e o desenvolvimento hão de ser enfocados conjuntamente, o que se aplica a regiões desenvolvidas assim como em desenvolvimento do mundo, criando obrigações para todos, tendo em mente a comunidade internacional como um todo e as gerações presentes assim como as futuras: nesse sentido, o desenvolvimento sustentável veio a ser tido não só como um conceito, mas como um princípio do direito internacional contemporâneo.”(15)

Assim, meio ambiente e desenvolvimento não devem ser vistos como entidades antagônicas, mas percebidos e tratados como

aspectos inseparáveis e complementares.

Na conjuntura atual, é inevitável a ocorrência de impactos socioambientais na zona costeira, daí ser essencial o combate a seus efeitos negativos. Foram identificados por Cintia Maria Afonso(16) os três principais aspectos do ambiente costeiro a serem considerados: o natural, composto dos recursos abióticos e bióticos; o socioeconômico, composto dos campos econômico, político-administrativo, sociodemográfico e sociocultural; e o de uso do solo, composto de áreas naturais, seminaturais, rurais e urbanas.

Outro importante aspecto a ser considerado é a paisagem da cidade costeira. Merece censura o que vem ocorrendo no litoral na maioria das cidades médias ou grandes, nas quais prédios enormes por toda a orla tornam a vista da praia e da beleza natural um privilégio dos poucos que melhor conseguem tirar proveito da especulação imobiliária. Exemplo de medidas contra esses abusos pode ser visto no Balneário de Caiobá, Município de Matinhos, no Paraná, onde, mesmo tendo sido permitida a construção de prédios com até dez pavimentos, houve o cuidado de estipular recuos progressivos para os que se voltam para o mar. Assim, quanto maior for a edificação, maior o recuo da torre em relação ao alinhamento predial. Essa medida permitiu que a praia continuasse a receber a luz do sol sem interferência das sombras projetadas pelos edifícios, tornando a paisagem mais bela para todos. Ou seja, a qualidade visual da região costeira, devido a suas características naturais, deve ser protegida como parte do meio ambiente, pois proporciona bem-estar às pessoas que ali se encontram.

O que importa não é apenas a proteção do litoral como importantíssimo bem ambiental natural, mas também a proteção do ser humano habitante desses locais, o seu bem-estar, o desenvolvimento de seu trabalho, o respeito a sua posição e a atenção a seus principais problemas, pois, como conclui o autor português Antônio José dos Santos Lopes Brito, “o litoral é o bioma mais produtivo, povoado, poluído e perturbado do planeta”.(17)

A preocupação com a proteção ambiental do litoral geralmente se manifesta de forma cíclica e sazonal, ou seja, quando chega o verão e, com ele, os turistas. Nesse momento, os problemas vêm à tona. O ideal é que as campanhas educativas pela proteção ambiental nas cidades costeiras e a fiscalização contra abusos sejam praticadas permanentemente.

3 Unidades de conservação na zona costeira

Uma das formas mais importantes e eficazes para proteger a zona costeira é a criação de unidades de preservação em suas áreas mais delicadas. Tais unidades, instaladas tanto na faixa terrestre quanto na marítima, podem constituir um instrumento jurídico importante não só para propiciar a preservação de determinados ecossistemas como também para disciplinar o uso de outros, visando à proteção dos recursos ali existentes.(18) O Decreto 5.300, de 07.12.2004, inclusive prevê, em seu art. 12, X, competir ao Ibama, em conjunto com estados e municípios, promover a implantação de unidades de conservação.

Ademais, uma área que resta protegida ambientalmente está cumprindo sua função social, que é a da preservação ambiental. A

função social é descumprida quando há rompimento do equilíbrio ecológico ou agressão à natureza.

Nos termos do art. 225, § 1º, inc. III, da Carta Magna, cabe ao poder público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”. Já o art. 9º, inc. VI, da Lei 6.938, de 02.09.1981, determina que os espaços territoriais especialmente protegidos são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Destaca, com propriedade, Celso Antonio Pacheco Fiorillo: “[...] os espaços especialmente protegidos podem estar localizados em áreas públicas ou privadas. Por serem dotados de atributos ambientais, merecem um tratamento diferenciado e especial, porque, uma vez assim declarados, sujeitar-se-ão ao regime jurídico de interesse público”.(19)

A instituição de espaços protegidos é uma das principais estratégias para a conservação da biodiversidade (inclusive litorânea), pois faz com que cesse o processo de degradação ambiental. Segundo Marés de Souza Filho,

“Essa obrigação de definir espaços protegidos é fundamental para garantir com maior eficácia o equilíbrio ecológico. A criação desses espaços há de ser feita por atos normativos ou administrativos que possibilitem ao poder público a proteção especial de certos bens, restringindo ou limitando sua possibilidade de uso ou transferência pelas suas qualidades inerentes, ou porque fazem parte de um complexo que exige proteção especial pela sua fragilidade. Esses espaços territoriais protegidos podem ou não se converter em unidades de conservação especialmente protegidas e administradas.”(20)

Especificamente na zona costeira, as ainda poucas áreas protegidas (esse tipo de preocupação é recente) destinam-se, em sua maioria, à proteção da biodiversidade e à manutenção dos *habitats*. Observe-se que, “das 4.500 áreas protegidas no mundo, somente 850 incluem componentes marinhos e costeiros”, e isso se deve a fatores como a “inacessibilidade ao ambiente marinho até 1950, a noção de que o ambiente marinho é uma propriedade comum a todos, disponível para exploração, e a ideia de que seus recursos são infinitos”.(21)

Espaço protegido é, então, lugar para o qual a lei garante especial proteção, estejam ou não definidos seus limites. A partir do momento em que esses espaços protegidos forem individualizados, com área determinada, com finalidade própria, com destinação genérica (natural, cultural etc.) de preservação do meio ambiente, cria-se uma unidade de conservação.

A Lei 9.985, de 19.07.2000, estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conhecido como Snuc, disciplinando seu regime e estabelecendo seus principais tipos, divididos em unidades de proteção integral e de uso sustentável. Na zona costeira, as de uso sustentável são a maioria, com áreas nos três níveis governamentais – federal, estadual ou municipal. A propósito, a definição de unidade de conservação é dada pelo art. 2º dessa lei:

“I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial

de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

Diversas são as categorias de unidades de conservação estabelecidas em legislação, mas citar-se-ão aqui apenas as de maior ocorrência na zona costeira,(22) que são as estações ecológicas, os parques nacionais e as reservas biológicas.

Como exemplos, temos: estações ecológicas Foz do São Francisco, das ilhas Maracá-Jipioca, Mamanguape, Guaraqueçaba, de Tamoios, do Taim, dos Carijós e Tubinambás; parques nacionais Cabo Orange, Monte Pascoal, Lençóis Maranhenses, Superagui, Restinga de Jurubatiba, Lagoa do Peixe, do Descobrimento, do Pau Brasil, dos Abrolhos, de Fernando de Noronha e da Serra da Bocaina; e reservas biológicas Lago Piratuba, de Comboios, Atol das Rocas, de Santa Isabel e do Arvoredo.

Os ambientes protegidos por referidas unidades são, basicamente: manguezais, dunas, restingas, costões rochosos, banhados, ilhas, praias, recifes de corais, matas etc.

Todavia, há outras áreas com a mesma relevância, dentre as quais a Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo, situada no município de mesmo nome, o qual faz parte da chamada Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro. Local plano, com dunas próximas ao litoral, nele encontram-se praias oceânicas de grande extensão, costões rochosos, ilhas e praias de pequena extensão. Apresenta dois sistemas lagunares de grande importância – Saquarema e Araruama – e uma restinga praticamente intacta – a restinga de Massambaba. A reserva foi criada em 03.01.1997, e seu plano de utilização, publicado em fevereiro de 1999, estabelece como seu objetivo “[...] assegurar a sustentabilidade da reserva mediante a regularização da utilização dos recursos naturais e dos comportamentos a serem seguidos pela população extrativista no que diz respeito às condições técnicas e legais para a exploração racional da fauna marinha e das atividades turísticas e de lazer de outros usuários”.(23)

Há também a Reserva Extrativista Marinha do Batoque, no Ceará, criada na Semana do Meio Ambiente de 2003, que consagra definitivamente o modelo de uso sustentável dos recursos naturais estabelecido pelo Ibama para ser aplicado em áreas litorâneas.

Outra importante forma de proteção do meio ambiente é o tombamento, que, mesmo não se caracterizando tecnicamente como unidade de conservação, não pode deixar de ser aqui mencionado. Esse instituto, disciplinado pelo Dec.-Lei 25, de 06.12.1937, impõe uma limitação à propriedade, com fins de proteção ambiental, histórica, cultural e paisagística. Segundo Marés de Souza Filho, trata-se de

“ato administrativo da autoridade competente, que declara ou reconhece valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, bibliográfico, cultural ou científico de bens que, por isso, passam a ser preservados. O tombamento se realiza pelo fato administrativo de inscrição ou registro em um dos livros do Tombo criados pelo Dec.-Lei 25/37.”(24)

Exemplo de tombamento realizado em zona costeira é o da Ilha de Campeche, em Santa Catarina, composta de litoral rochoso, arenoso e mata, de grande importância natural. Há ali, além de

indícios de sambaquis, importantes manifestações e resíduos biológicos de populações pré-históricas, que por si só demonstram o valor histórico e cultural da ilha. Antes de tombada, o fluxo crescente de pessoas que tinham livre acesso a ela provocou intensa degradação patrimonial. Após o tombamento, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) estabeleceu contato com os usuários da ilha, promoveu encontros e desenvolveu atividades educativas, assegurando, por exemplo, que cessasse a visitação desacompanhada, eliminando-se assim os processos destrutivos que ali ocorriam.

Segundo Cintia Costa Chamas, “o tombamento, por meio do tratamento de toda a ilha como um patrimônio a ser preservado, resgata a interação que os habitantes primitivos estabeleceram com o ambiente e evidencia a proteção patrimonial por meio de atividades educativas e ecoturísticas”.(25)

Também importantes, por sua relevância na zona costeira, são as Áreas Especiais e os Locais de Interesse Turístico, os quais, quando assim declarados com objetivo de proteção ambiental, ficam sujeitos a restrições especiais, com limitações ao uso e à ocupação do solo, bem como à realização de obras e serviços. Conforme alerta Vladimir Passos de Freitas, “essas áreas não se encontram protegidas por legislação ambiental, mas sim por normas que regulam a atividade turística em áreas de preservação ambiental ou cultural”.(26) Trata-se da Lei 6.513, de 20.12.1977, e do Decreto 86.176, de 06.07.1981, que as classificam como “trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”.

Todavia, mesmo diante de todo esse quadro, ainda não são suficientes as áreas protegidas existentes no litoral. Tal aspecto foi bem abordado por Ana Paula Leite Prates, Alexandre Zananiri Cordeiro e Paulo Moraes Pereira, segundo os quais “os dados apresentados mostram que as unidades de conservação brasileiras localizadas na zona costeira e marinha precisam de uma atenção maior, tanto em relação à análise de sua representatividade quanto à criação de novas áreas, ao seu manejo e à sua administração”.(27)

Interessante é notar que, na Nova Zelândia, há lei exclusiva - o *Marine Reserves Act* - para tratar das reservas da costa, o que, por sua importância, é um exemplo a ser aplicado no Brasil. Segundo esclarece Mark Bellingham,

“O propósito do Ato (lei) é preservar, para estudos científicos, áreas do mar territorial da Nova Zelândia [...] que contenham cenário submarino, aspectos naturais ou vida marinha de tanta qualidade ou que sejam tão típicas ou bonitas ou únicas que sua preservação é de interesse nacional. As reservas marinhas são o modo mais efetivo e abrangente para se proteger as costas, mas o processo pode ser demorado.”(28)

Em muitos municípios, ainda não há a devida preocupação com a ocupação de áreas da zona costeira, principalmente com as de preservação ambiental.

4 Zona costeira como patrimônio nacional

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 225, § 4º:

“A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.” [grifo nosso]

O conceito de patrimônio nacional ainda não foi devidamente estabelecido pela doutrina, porém algumas conclusões podem ser tiradas acerca dessa expressão. Em primeiro lugar, a de que o fato de ser patrimônio nacional não significa o mesmo que patrimônio federal, ou seja, de propriedade da União. Os bens de propriedade desta encontram-se relacionados no art. 20 da Carta Magna. Conforme estudo do Ministério do Meio Ambiente, “o patrimônio nacional, pelo contrário, constitui-se em patrimônio da nação e não se caracteriza pelo domínio real sobre bens específicos, mas por um domínio eminente, exercido não pela posse ou gestão, mas pelo disciplinamento legal de seu uso”.(29) Ou, como afirma Paulo de Bessa Antunes sobre patrimônio nacional: “[...] na hipótese constitucional, existe uma simples manifestação do domínio eminente da Nação sobre os bens existentes em seu território, sem que isso implique o esvaziamento do domínio útil ou do domínio pleno. O conceito deve ser operacionalizado, de fato, como um interesse comum de todos”.(30)

O Supremo Tribunal Federal pacificou a discussão em acórdão relatado pelo Ministro Celso de Mello:

“Recurso extraordinário. Estação ecológica. Reserva florestal na Serra do Mar. Patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º). Limitação administrativa que afeta o conteúdo econômico do direito de propriedade. Direito do proprietário à indenização. Dever estatal de ressarcir os prejuízos de ordem patrimonial sofridos pelo particular. RE não conhecido.

– Incumbe ao poder público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem a coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não exonera o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública.

– A proteção jurídica dispensada às coberturas vegetais que revestem as propriedades imobiliárias não impede que o *dominus* venha a promover, dentro dos limites autorizados pelo Código Florestal, o adequado e racional aproveitamento econômico das árvores nelas existentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais em geral, tendo presente a garantia constitucional que protege o direito de propriedade, firmou-se no sentido de proclamar a plena indenizabilidade das matas e dos revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas objeto de apossamento estatal ou sujeitas a restrições administrativas impostas pelo poder político. Precedentes.

– A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si – considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade –, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do

imóvel por seus proprietários.

- A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, inc. XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo poder público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.
- O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.
- A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (DC/88, art. 5º, inc. XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao recolhimento, em favor do *dominus*, da garantia de compensação financeira, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel particular afetado pela ação do poder público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição.
- Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração (CF, art. 225, *caput*).”(31)

Dessa forma, os bens listados como de patrimônio nacional, dentre eles a zona costeira, são de interesse público, do interesse de todos os brasileiros, podendo ser do domínio de qualquer um dos entes políticos ou de particulares. A peculiaridade reside no fato de que se encontram submetidos a disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente, garantindo-se, assim, às futuras gerações o direito de viver em um ambiente saudável.

“A regra geral constitucional tem sua importância não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório como por tornar claro que a gestão do litoral não interessa somente a seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja ele onde estiver, pois se trata de ‘patrimônio nacional’.”(32)

Assim, em área de zona costeira podem ser exercidas todas as competências normativas e administrativas da União, dos estados e dos municípios, uma vez que a proteção do meio ambiente é interesse e competência de todos os entes, inclusive dos cidadãos. Atente-se para o fato de que um dos objetivos da declaração de patrimônio nacional dos bens constantes do § 4º do art. 225 da CF é o de ratificar a impossibilidade de internacionalização de tais regiões, porquanto são patrimônio do Brasil. Se, com a zona costeira, até hoje não houve tal risco, em relação à Amazônia, a situação parece ser mais preocupante.

Visto, então, em que consiste o patrimônio nacional, suas características e sua importância com relação à proteção ambiental, passa-se para a parte da determinação constitucional

constante do § 4º do art. 225 da CF, segundo o qual “a utilização far-se-á na forma da lei”.

Trata-se de norma a que deve ser dada efetividade, já que, em sempre oportuna manifestação de José Afonso da Silva, “impõe ao legislador ordinário e ao poder público a adoção de medidas que diferenciem o tratamento patrimonial dessas áreas no contexto geral do território brasileiro”.⁽³³⁾ Ou seja, são locais que merecem tratamento diferenciado, com a elaboração de normas especiais para cada um.

Como o objeto de estudo do presente trabalho é apenas a zona costeira, cabe mencionar a existência de uma única lei federal que dispõe especificamente sobre o assunto, a de nº 7.661, de 16.05.1988. Essa norma possui caráter geral, o que não impede a elaboração de normas estaduais e municipais.

Conclusões

- Ainda não há uma conceituação legal completa sobre zona costeira que abranja seus aspectos essenciais. O litoral brasileiro, por sua grande extensão, beleza natural e localização privilegiada, tem importância econômica, turística e imobiliária, além de notória riqueza ambiental. É região com características próprias não só em relação à natureza, mas também à cultura, ao modo de ser, aos hábitos, à ocupação e ao uso do solo.
- O turismo é de grande relevância, não se podendo olvidar que a zona costeira é região bastante frágil e que deve ser protegida.
- São fenômenos próprios da zona costeira a imigração desenfreada e as “segundas residências” ou casas de veraneio. Esse grande contingente humano vem ocasionando urbanização crescente e descontrolada, causando ao meio ambiente problemas que devem ser combatidos com mais afinco e constância, não apenas quando chega o verão.
- Uma das principais formas de proteção do litoral é mediante a criação de unidades de conservação, meio eficaz de garantir a manutenção de importantes ecossistemas.
- A zona costeira é considerada patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º, da Lei Maior, o que não significa ser patrimônio federal. Trata-se, na verdade, de patrimônio da Nação, de todos os entes federados, de todos os cidadãos. Essa mesma disposição constitucional determina que a utilização se fará na forma da lei, que, no caso da zona costeira, é a Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro (nº 7.661, de 16.05.1988).

Referências bibliográficas

- AFONSO, Cintia Maria. **Uso e ocupação do solo na zona costeira do Estado de São Paulo**: uma análise ambiental. São Paulo: Fapesp, 1999.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BELLINGHAM, Mark. **Handbook of environmental law**. 3. ed. Wellington (New Zealand): GP Publications, 1996.

BRITO, Antônio José dos Santos Lopes. **A proteção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território**. Coimbra: Almedina, 1997.

CHAMAS, Cintia Costa. Tombamento como proteção ao patrimônio cultural e natural: o caso da Ilha do Campeche. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 2. p. 562-571.

COMISSÃO EUROPEIA. **A União Europeia e as zonas costeiras**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

CUSTODIO, Helita Barreira. **O município e a preservação do meio ambiente**. [s.l.: s.n.], [19-].

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/PNMA. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1999.

PRATES, Ana Paula Leite; CORDEIRO, Alexandre Zananiri; FERREIRA, Beatrice Padovani; MAIDA, Mauro. Unidades de conservação costeiras e marinhas de uso sustentável como instrumento para a gestão pesqueira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 2. p. 544.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001.

Rufino, Gilberto D'Ávila. **Droit et aménagement du littoral: étude de droit comparé**. Limoges, 1994. Tese (Doutorado em Direito Público), Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges/França.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1977.

_____. **Espaços ambientais protegidos e unidades de**

conservação. Curitiba: Universitária Champagnat, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

Notas

1. Ver: Rufino, Gilberto D'Ávila. **Droit et aménagement du littoral:** étude de droit comparé. Limoges, 1994. Tese (Doutorado em Direito Público), Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges/França.

2. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 302.

3. GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 758.

4. *"Du côté de la terre, une définition des zones côtières ne peut négliger les écosystèmes terrestres qui interagissent avec le milieu marin."* RUFINO. **Droit et aménagement du littoral.** p. 359.

5. *"La définition de la zone côtière obéit à des critères éminemment variables. S'il est unanimement admis qu'elle constitue un espace privilégié, caractérisé par l'influence maxim a le réciproque des milieux terrestre et maritime, son extension spatiale est fonction des critères utilisés: elle est parfois définie sur la base de caractéristiques écologiques (marais salants, mangroves) ou géographiques, de limites administratives (cantons, régions) ou de distances arbitraires."* LEVY, Jean Pierre. *Gestion des zones côtières: autant de politiques que d'Etats.* SAVOIRS. **Le Monde Diplomatique.** N. spécial Les mers, avenir de l'Europe, p. 56. Apud RUFINO. **Droit et aménagement du littoral.** p. 359.

6. COMISSÃO EUROPEIA. **A União Europeia e as zonas costeiras.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001. Não paginado.

7. PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement.** 4. ed. Paris: Dalloz, 2001. p. 378.

8. AFONSO, Cintia Maria. **Uso e ocupação do solo na zona costeira do Estado de São Paulo:** uma análise ambiental. São Paulo: Fapesp, 1999. p. 11.

9. MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil.** São Paulo: Hucitec, 1999. p. 18.

10. AFONSO, op. cit., p. 111.

11. MORAES, Antonio Carlos Robert. Op. cit., p. 17.

12. MORAES, Antonio Carlos Robert. Op. cit., p. 42.

13. CUSTODIO, Helita Barreira. **O município e a preservação**

do meio ambiente. [s.l.: s.n.], [19-]. p. 65.

14. No original: *"meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own. [...]. The environment is where we all live; and development is what we all do in attempting to improve our lot within that abode. The two are inseparable"*.

15. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993. p. 165-166.

16. AFONSO, op. cit., p. 48.

17. BRITO, Antônio José dos Santos Lopes. **A proteção do ambiente e os planos regionais de ordenamento do território.** Coimbra: Almedina, 1997. p. 74.

18. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/PNMA. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro.** Brasília, 1998. p. 62.

19. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 82.

20. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação.** Curitiba: Universitária Champagnat, 1993. p. 10-11.

21. Informação obtida em: PRATES, Ana Paula Leite; CORDEIRO, Alexandre Zaneniri; FERREIRA, Beatrice Padovani; MAIDA, Mauro. Unidades de conservação costeiras e marinhas de uso sustentável como instrumento para a gestão pesqueira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 2. p. 544.

22. Cabe mencionar aqui que, no presente trabalho, não se tem a intenção de aprofundar o estudo sobre unidades de conservação. Apenas serão citadas as principais unidades existentes no litoral, devido à sua importância na proteção da zona costeira. Para maiores esclarecimentos, remete-se o leitor à Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Snuc.

23. PRATES; CORDEIRO; FERREIRA; MAIDA, op. cit., p. 547.

24. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica.** Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1977. p. 61.

25. CHAMAS, Cintia Costa. Tombamento como proteção ao patrimônio cultural e natural: o caso da Ilha do Campeche. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 2. p. 562-571.

26. FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 152.

27. PRATES; PEREIRA, op. cit., p. 791.

28. *"The purpose of the Act is to preserve, for scientific study, areas of New Zealand's territorial sea [...] that contain underwater scenery, natural features or marine life of such distinctive quality, or which are so typical or beautiful or unique that their preservation is in the national interest. Marine reserves are the most effective and comprehensive way to protect our coasts, but the process can be lengthy."* BELLINGHAM, Mark. **Handbook of environmental law**. 3. ed. Wellington (New Zealand): GP Publications, 1996. p. 101.

29. MMA/PNMA. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998. p. 22.

30. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. p. 216.

31. BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 1ª Turma, Recurso Extraordinário 134.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.06.1995. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, v. 158, p. 205-217.

32. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 851.

33. SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 263.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Zona costeira brasileira: delimitação, questões jurídicas, unidades de conservação e natureza de patrimônio nacional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 66, jun 2015. Disponível em:

<
http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/Mariana_deFreitas.html>
Acesso em: 28 jul. 2015.